**Содержание**

Введение

1. Понятие референдума и его классификация

2. История проведения референдумов в России

3. Конституция РФ – основной источник института референдума

4. Федеральное законодательство о референдуме

4.1 Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»

4.2 Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

5. Практика проведения референдумов в России

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Становление современной российской государственности - крайне сложная и противоречивая сфера, где происходят глубокие и быстрые перемены: отказ от старых стереотипов и поиск новых форм, переосмысление исторического опыта и критика классических авторитетов. Отражением этих процессов явился и новый подход к способам и порядку формирования государственных органов. Несомненно, большое значение в процессе демократизации государства, в процессе развитии конституционализма занимает институт непосредственного участия народа в управлении государством в форме выборов и референдумов.

Статья 32 Конституции Российской Федерации закрепляет право, традиционно считающееся основным, определяющим саму природу политических прав и свобод граждан - конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. Право граждан на участие в управлении делами государства выходит далеко за рамки обычного субъективного права, соприкасаясь с другими политическими правами и свободами граждан: избирательными, правом на участие в референдуме и многими другими. Возможно, право граждан на участие в управлении государственными и общественными делами является не столько субъективным правом, входящим в систему политических прав и свобод, сколько основополагающим принципом взаимоотношений между демократическим государством и его гражданами. Данный принцип реализуется, в первую очередь, посредством осуществления политических прав и свобод граждан.

Конституция РФ 1993 года объявила референдум и выборы высшим выражением власти народа, непосредственным ее проявлением. Для того чтобы референдум точнее выражал волеизъявление народа, ему должно предшествовать свободное и всестороннее обсуждение выносимого на голосование вопроса.

Референдум - голосование граждан, имеющих активное избирательное право, по вопросам, которые в установленном законом порядке вынесены на референдум в целях получения от участников референдума чётко выраженного однозначного ответа типа «да» или «нет», «за» или «против», - определяется в российском законодательстве применительно к видам референдума в Российской Федерации. Таковых три: референдум Российской Федерации (федеральный институт референдума), референдум субъекта Российской федерации, местный референдум.

В настоящее время конституции многих государств предусматривают. .возможность или обязательность в ряде случаев проведения референдумов. Инициатива проведения референдума предоставляется главе государства, правительству, общественным организациям. На общенациональный референдум могут выноситься важнейшие вопросы политической жизни страны — принятие конституции и поправок к ней, изменение формы государственного устройства или формы правления, принятие новых или отмена каких-либо действующих законов, вступление страны в международную организацию, присоединение к межгосударственному соглашению. Латинское слово referendum означает «то, что должно быть сообщено».

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан российской федерации" был подписан 19 сентября 1997 года президентом России Б.Н. Ельциным и опубликован в "Российской газете" 30 сентября 1997г. Принятие этого закона не обошлось без трудностей - для его внедрения пришлось преодолеть вето совета федерации федерального собрания российской федерации.

В чем же состояла важность и своевременность этого закона, почему для его создания были привлечены многие парламентарии, ученые, специалисты в области избирательного процесса?

Российское законодательство постоянно совершенствуется, и с принятием нового федерального закона был сделан еще один шаг в направлении обеспечения конституционных прав граждан избирать и быть избранными, а также на участие в референдуме. Закон существенно расширяет федеральные гарантии избирательных прав граждан, установленные в прежней редакции федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан российской федерации", полнее учитывает практику прошедших избирательных компаний. Впервые в законе урегулированы вопросы обеспечения права граждан на участие в референдуме субъекта РФ, местном референдуме, в частности, установлен перечень вопросов, которые не могут быть вынесены не референдум, порядок выдвижения инициативы о проведении референдума и его назначения.

В законе установлена система правовых норм, обеспечивающих проведение выборов и референдумов в строгом соответствии с волей избирателей, участников референдума, уточнен порядок их формирования и место в системе государственных органов, закреплен принцип независимости комиссий от органов государственной власти и органов местного самоуправления, обязательность их решений для всех участников компаний по проведению выборов и референдума.

Детально прописан в законе институт общественного контроля за ходом проведения выборов и референдумов: закреплены права и обязанности наблюдателей, полнее определены полномочия членов комиссий с правом совещательного голоса.

В целях обеспечения достоверности итогов голосования более полно определен порядок досрочного голосования, голосования избирателей, участников референдума вне помещения для голосования, а также порядок подсчета голосов избирателей, участников референдума и составления протокола об итогах голосования участковыми избирательными комиссиями.

Целью данной работы является раскрытие понятия референдума, его видов, истории возникновения и проведения референдумов, представление того, как отображен институт референдума в современном российском законодательстве, когда и при каких обстоятельствах проводились референдумы в России и какие вопросы они были призваны решать. Помимо этого, перед нами стоит вопрос об отношении населения к референдуму как к механизму демократического принятия.

**1. Понятие референдума и его классификация**

**Референдум** (от лат. referendum) — это форма непосредственного волеизъявления граждан, выражающаяся в голосовании по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба. Референдум — важнейший институт прямой демократии. Представляет собой непосредственное правотворчество народа. Референдум — это один из способов участия общественности в принятии решений, важных для государства и для каждого отдельного гражданина. Принятое человеком решение влияет на результат процедуры и должно быть подкреплено осведомленностью (информированностью) по данному вопросу.

В мировой политической и государственно-правовой теории и практике референдум трактуется не всегда одинаково. Он нередко отождествляется с всенародным опросом и плебисцитом и рассматривается как утверждение того или иного государственного решения путем народного голосования, придающего ему окончательный и обязательный характер. Различия между референдумом и плебисцитом: в ходе референдума избирательный корпус высказывается по поводу какого-либо законопроекта, поправок к конституции, решающих шагов во внутренней и внешней политике. В ходе плебисцита (от лат. «plebs» –простой народ, «scitum» -решение, постановление.) избирательный корпус голосует за доверие личности. Различия между референдумом и «всеобщими выборами»: если в ходе выборов избираются выборщики или кандидаты, то в ходе референдума избиратель отвечает «да» или «нет» на поставленный вопрос. Если выборы непосредственно связаны с представительной демократией, то референдум – институт прямой, непосредственной демократии. Законодательство по референдумам развитых демократических стран выделяют референдумы: - конституционный (голосование по новой конституции или поправкам к ней); - обычный законодательный (по любому законопроекту, предложенному к ратификации в установленном порядке); - дозаконодательный или консультативный. Мнение, высказанное на консультативном референдуме, т.е. до утверждения законопроекта не является обязательным ни для парламента, ни для правительства и используется лишь как орудие политического воздействия на них; - послезаконодательный (ратифицирующий). После ратифицирующего референдума законопроект приобретает силу закона, даже если нет согласия представительных органов; - обязательный (при наступлении точно установленных законом условий); - факультативный (по усмотрению правомочного на это действие субъекта права); также оговорен и территориальный принцип. в современном государстве референдум проводится и на общенациональном, и на региональном, и на местном уровнях.

**2. История проведения референдумов в России**

Референдум в Российской Федерации сравнительно новое явление. Между тем он имеет и собственные российские корни. Всенародным голосованием принимались решения на вечевых собраниях в Новгороде, Пскове и Киеве, в некоторых других городах Руси. Если обратиться к истории советского периода, то первое упоминание о референдуме содержалось в Конституции СССР 1936 года и соответственно в Конституции РСФСР 1937 г, где Президиуму Верховного Совета РСФСР предоставлялось право проводить всенародный опрос, референдум, по собственной инициативе или по требованию одной из республик.

В работах некоторых ученых-государствоведов встречаются высказывания о том, что референдумы в СССР проводились на местном уровне, они использовались для решения национально-территориальных вопросов, вопросов управления территорией.

Исходя из того, что Конституция СССР 1936 г. характеризовала референдум как всенародный опрос (ст. 49), нельзя согласиться с теми авторами, которые утверждают, что референдумов в СССР не было. Другое дело, что с точки зрения современного представления о референдуме (голосование по определенному вопросу, результат которого обладает высшей юридической силой и обязателен для применения) практики применения референдума в нашей стране действительно не существовало.

Ст. 5 Конституции СССР 1977 г. предусматривала две формы непосредственного народовластия: всенародное обсуждение и всенародное голосование (референдум). Аналогичное положение содержалось и в ст. *5* Конституции РСФСР 1978 г. Однако долгое время законодательство не определяло механизма применения этого института, несмотря на то, что отечественные ученые настаивали на необходимости принятия специального нормативного акта, посвященного порядку проведения всенародного голосования. Делались и конкретные предложения по структуре и основным положениям будущего акта.

В декабре 1990 г. Съезд народных депутатов СССР принял закон о референдуме. За несколько месяцев до этого был принят аналогичный закон в Литве, затем закон о референдуме в РСФСР. После принятия союзного закона о референдуме были приняты республиканские законы в Армении, Грузии, Азербайджане, на Украине, в Белоруссии, Молдове. Некоторые республики в составе Российской Федерации также приняли соответствующие законы. Например, проект закона о референдуме в Кабардино-Балкарской Республике был разработан на основе российского закона о референдуме, Конституции РСФСР и Конституции Кабардино-Балкарии, вынесен в мае 1991 г. на рассмотрение сессии Верховного Совета и принят в первом чтении.

Конституция РФ 1993 г. в ст. 3 провозглашает формы осуществления народом принадлежащей ему власти: непосредственно, а так же через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Декларация о государственном суверенитете РСФСР 1990 г. также провозглашает две формы осуществления народом принадлежащей ему государственной власти: непосредственную и представительную, устанавливая при этом, что вопрос о территории РСФСР может быть решен только путем волеизъявления народа, выраженного в ходе референдума. После издания указанных законов сложилась и практика проведения референдума.

Как известно, в марте 1991 г. состоялось первое и последнее в истории СССР всенародное голосование (референдум). Его целью было выявить волю народа по одному из важнейших вопросов государственной жизни: о сохранении на территории нашей страны Союза ССР как обновленной федерации суверенных республик.

В соответствии с ч. 3 ст. 109 Конституции РСФСР 1978 г. Верховный Совет был обязан объявить референдум по решению Съезда народных депутатов РСФСР или по требованию не менее чем I млн. граждан РСФСР либо не менее 1/3 от общею числа народных депутатов Верховного Совета РСФСР. Более трети всех депутатов поставили свои подписи под требованием провести референдум но вопросам национально государственного устройства России, сохранения РСФСР как суверенного государства в составе обновленного союза и реорганизации государственной власти в РСФСР с введением поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием. Исходя из этого, Верховный Совет принял решение об объявлении референдума РСФСР 17 марта 1991 г. и проведении вместе с референдумом СССР, наметил необходимые организационные меры. Таким образом, 17 марта 1991 года россияне решали голосованием вопрос об образовании поста российского президента. Одновременно они участвовали во Всесоюзном референдуме, предложенном М. Горбачевым по вопросу о сохранении СССР.

Однако демократические по своей сути институты прямой демократии не могли не затронуть устоев социалистического государства. Если пост президента был введен в России в результате положительного голосования на референдуме, то решение о сохранении СССР было менее эффективно. Спустя 10 месяцев страна распалась.

Оживление политической жизни в сфере национальных отношений на территории бывшего СССР выражалось во множественном применении референдума — он стал конституционно-правовой формой, институционализирующей волю народов, национальностей в вопросах государственного самоопределения. На территории РФ в республиках Башкортостан и Татарстан решением референдума были утверждены декларации о суверенитете, в республиках Марий Эл и Дагестан проводились референдумы по земле и т. д. Таким образом, нужно сказать, что как показала практика, в период всеобщей демократизации общества, институт референдума, как форма демократии и непосредственного участия населения в решении социально-экономических и политических вопросов прижился и стал играть заметную роль.

25 апреля 1993 г. состоялся всероссийский референдум, на который выносились следующие вопросы: "Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?", "Одобряете ли Вы социальную политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.?", "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?", "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов РФ?". 5 мая 1993 г. Центральная комиссия Всероссийского референдума подвила его итоги и установила на основании протоколов окружных комиссий и в соответствии со ст. 35 Закона “О референдуме РСФСР”: Всероссийский референдум 25 апреля 1993 г. состоялся. По первому и второму вопросам решения приняты, так как за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме. По третьему и четвертому вопросам решения не приняты, так как за них проголосовало менее половины граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

12 декабря 1993 г. на основании Указа Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 1633 “О проведении всенародного голосования по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г.” состоялся всероссийский референдум. Указом (п. 4) было также утверждено Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции.

Это был первый в истории России всенародный конституционный референдум. Россияне оценили проект, предложенный Президентом РФ и одобренный Конституционным совещанием. В референдуме участвовало 58 187 775 зарегистрированных избирателей (54,8%), большинство из которых – 32 937 630, или 58,4 %, проголосовало за принятие Конституции. День проведения референдума стал днем принятия новой Конституции России.

**3. Конституция РФ – основной источник закрепления института референдума**

Одной из новелл Конституции РФ 1993 г. является то, что она в отличие от предшествующих, не просто декларирует возможность использования института референдума для решения наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни, а включает его наряду с выборами в механизм реализации народовластия в России (ст. 3) как высшее и непосредственное выражение власти народа. Логическое развитие это положение главы “Основы конституционного строя” получает в следующей, второй главе Конституции, закрепляющей основы правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации, в ст. 32 которой закреплено индивидуальное право граждан на участие в референдуме.

Также, нужно отметить, что Конституция Российской Федерации предусматривает референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум, следовательно, институт референдума можно использовать на всех уровнях власти.

Действие нормы о референдуме как высшем выражении власти народа нельзя рассматривать отдельно от содержания норм других статей Конституции. В частности ч.2 ст. 66 определяет, что устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа принимается законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Это прямое конституционное предписание. Отсылка к ч.3 ст.3 Конституции для использования процедуры принятия устава на референдуме явилась бы некорректной, так как в данном случае сама Конституция предписывает принятие устава представительным органом, а не вынесение его на референдум.

Конституция отнесла к компетенции Президента право назначения всероссийского референдума. По прежней Конституции это полномочие было закреплено за Съездом народных депутатов, то есть за представительным органом.

Изменение субъекта, обладающего названным правом, обусловлено конкретными сложными условиями развития России, так как сохранение этого права за столь политически поляризованным парламентом могло бы превратить референдум не в инструмент разрешения противоречий, а в орудие политической борьбы.

Однако это не означает, что Президент становится единственным субъектом, обладающим этим правом.

В соответствии со ст.84 Конституции, Президент Российской Федерации назначает референдум в соответствии с федеральным конституционным законом. Последний предусматривает условия обязательного назначения референдума по требованию указанных в нем органов, определенного количества депутатов, а также избирателей. В этом законе должно найти развитие положение о референдуме как высшем непосредственном выражении власти народа, что может и явиться основанием для установления особой юридической силы, решений принятых на референдуме. Проведение референдумов на местном уровне и уровне субъектов Российской Федерации будет подчиняться нормам законодательства о референдуме субъектов Российской Федерации, принимаемого в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и конституционными нормами, регулирующими право граждан участвовать в референдуме (ст.32 Конституции).

Часть вторая статьи 130 Конституции РФ определяет основные институты местного самоуправления, которые обеспечивают гражданам реальную самостоятельность при принятии ими решений по вопросам местного значения. К ним относятся местный референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан, а также формируемые ими выборные и другие органы местного самоуправления. Таким образом, в местном самоуправлении сочетаются формы непосредственной и представительной демократии.

Местный референдум может использоваться в двух формах:

- во-первых, как способ принятия решений, требующих непосредственного волеизъявления большинства граждан, проживающих на данной территории. В таком случае он проводится по мере необходимости и используется для принятия решений, наряду с выборными органами местного самоуправления;

- во-вторых, как избранная населением форма самоуправления, полностью заменяющая представительные органы самоуправления на данной территории. Такая форма самоуправления возможна в территориальных единицах с небольшой численностью населения.

Таким образом, нужно отметить, что Конституция РФ в наиболее общем виде регулирует вопросы, связанные с референдумом: закрепляет, что референдум наряду с выборами является высшим непосредственным выражением власти народа, закрепляет право граждан на участие в референдуме как один из компонентов более общего права граждан непосредственно участвовать в управлении делами государства; разграничивает предметы ведения Федерации и ее субъектов в части регулирования прав и свобод человека, к которым относится и право на участие в референдуме. Регулирование этого права находится в ведении Российской Федерации, а защита – в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

**4. Федеральное законодательство о референдуме**

Институт референдума в России был впервые законодательно закреплен 16 октября 1990 г. Этот акт является во многом противоречивым. Он, например, предоставлял право требовать проведения референдума со стороны 1 млн. граждан Российской Федерации, но в то же время оказывалось, что это право не безусловно, ибо Закон позволял Съезду народных депутатов отклонять требования о назначении референдума. Только Съезд был вправе принимать решение о всенародном референдуме, но поскольку обязательные референдумы не предусматривались, он, обладая всей полнотой власти по важнейшим вопросам, был не заинтересован в их проведении. Все это предопределило сравнительно редкое использование референдума, несмотря на то, что в начале 90-х гг. в стране проходили глубокие реформы, и власти серьезно нуждались в выявлении воли народа.

Необходимо отметить, именно законом “О референдуме РСФСР”, принятым 16 октября 1990 г., было проведено 17 марта 1991 г. всенародное голосование. Была поставлена задача выявить волю народа по одному из важнейших вопросов государственной жизни: о сохранении на территории нашей страны Союза как обновленной федерации суверенных республик и введение поста Президента в России. В декабре 1993 г. референдум был проведен для принятия Конституции, а ранее, в апреле того же года он был использован как своеобразный арбитр в конфликте между законодательной и исполнительной властью.

Особенность референдума, проведенного 12 декабря 1993 г. состояла в том, что одновременно с принятием новой Конституции проходили выборы в Федеральное Собрание, предусмотренное еще не принятой Конституцией. Однако возможность того, что проект может быть не принят избирателями, была учтена Президентом, который ранее (21 сентября 1993 г.) издал Положение о федеральных органах власти на переходный период. Следовательно, для выборов в Федеральное Собрание существовала правовая база. Таким же путем (Указы об уточнении Положений о выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации в 1993 г.) было установлено, что выборы считаются состоявшимися, если число действительных бюллетеней составит не менее 25% от числа зарегистрированных избирателей.

Избирательная кампания 1993 г. проходила в сложный период - трагический финал конституционного кризиса наложил отпечаток на всю политическую жизнь. Однако, несмотря на мрачные пророчества оппозиции, все оппозиционные партии получили право на ведение избирательной кампании и участие в выборах, постепенно возобновили выпуск изданий антипрезидентские по своей направленности средства массовой информации. Политический режим сохранял прежний демократический характер, общество осознавало необходимость политической стабильности и создания прочной конституционной законности.

Конституция РФ предусмотрела необходимость принятия конституционного закона о референдуме. 10 октября 1995 г. Президентом РФ был подписан Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации".

**4.1 Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»**

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН**

**О РЕФЕРЕНДУМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Одобрен

Государственной Думой

11 июня 2004 года

Одобрен

Советом Федерации

23 июня 2004 года

(в ред. Федеральных конституционных законов

от 30.12.2006 N 7-ФКЗ, от 24.04.2008 N 1-ФКЗ,

с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ

от 21.03.2007 N 3-П)

Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме Российской Федерации, защита демократических принципов и норм права, определяющих право граждан на участие в референдуме. Референдум Российской Федерации не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

(в ред. Федерального конституционного закона от 24.04.2008 N 1-ФКЗ)

Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме Российской Федерации, защита демократических принципов и норм права, определяющих право граждан на участие в референдуме. Референдум Российской Федерации не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

Институт референдума в России был впервые законодательно закреплен 16 октября 1990 г. Этот акт является во многом противоречивым. Он, например, предоставлял право требовать проведения референдума со стороны 1 млн. граждан Российской Федерации, но в то же время оказывалось, что это право не безусловно, ибо Закон позволял Съезду народных депутатов отклонять требования о назначении референдума. Только Съезд был вправе принимать решение о всенародном референдуме, но поскольку обязательные референдумы не предусматривались, он, обладая всей полнотой власти по важнейшим вопросам, был не заинтересован в их проведении. Все это предопределило сравнительно редкое использование референдума, несмотря на то, что в начале 90-х гг. в стране проходили глубокие реформы, и власти серьезно нуждались в выявлении воли народа.

Необходимо отметить, именно законом “О референдуме РСФСР”, принятым 16 октября 1990 г., было проведено 17 марта 1991 г. всенародное голосование. Была поставлена задача выявить волю народа по одному из важнейших вопросов государственной жизни: о сохранении на территории нашей страны Союза как обновленной федерации суверенных республик и введение поста Президента в России. В декабре 1993 г. референдум был проведен для принятия Конституции, а ранее, в апреле того же года он был использован как своеобразный арбитр в конфликте между законодательной и исполнительной властью.

Особенность референдума, проведенного 12 декабря 1993 г. состояла в том, что одновременно с принятием новой Конституции проходили выборы в Федеральное Собрание, предусмотренное еще не принятой Конституцией. Однако возможность того, что проект может быть не принят избирателями, была учтена Президентом, который ранее (21 сентября 1993 г.) издал Положение о федеральных органах власти на переходный период. Следовательно, для выборов в Федеральное Собрание существовала правовая база. Таким же путем (Указы об уточнении Положений о выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации в 1993 г.) было установлено, что выборы считаются состоявшимися, если число действительных бюллетеней составит не менее 25% от числа зарегистрированных избирателей.

Избирательная кампания 1993 г. проходила в сложный период - трагический финал конституционного кризиса наложил отпечаток на всю политическую жизнь. Однако, несмотря на мрачные пророчества оппозиции, все оппозиционные партии получили право на ведение избирательной кампании и участие в выборах, постепенно возобновили выпуск изданий антипрезидентские по своей направленности средства массовой информации. Политический режим сохранял прежний демократический характер, общество осознавало необходимость политической стабильности и создания прочной конституционной законности.

Конституция РФ предусмотрела необходимость принятия конституционного закона о референдуме. 10 октября 1995 г. Президентом РФ был подписан Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации". Согласно этому Закону, референдум РФ — всенародное голосование граждан РФ по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа.

Отдельные, не урегулированные указанным федеральным конституционным законом вопросы проведения общероссийского референдума регламентируются Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участии в референдуме граждан Российской Федерации”.

Закон определяет референдум Российской Федерации как всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Законом регламентируется характер вопросов, выносимых на референдум. Так, на общероссийский референдум в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации *.* Но определенные вопросы не могут выноситься на общероссийский референдум. Среди них вопросы:

1) изменения статуса субъектов РФ

2) досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, а равно о проведении досрочных выборов Президента, Государственной Думы или досрочного формирования Совета Федерации либо об отсрочке таких выборов (формирования);

3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

6) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения

Вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Таким образом, закон ограничивает круг вопросов, которые могут быть вынесены на общероссийский референдум, указанием на то, что они не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации, и путем перечисления тех вопросов, которые не могут быть предметом всенародного голосования.

Также, следует уделить внимание тому, что закон реализует право человека и гражданина на участие в управлении делами государства, которое закреплено в ст.32 Конституции РФ ч.1, ст.3 ч.2. Положения данной статьи непосредственно вытекают из статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, а так же из статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая предписывает, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений имеет право и возможность:

* принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей;
* голосовать и быть избранным на подлинных демократических периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
* допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Участие граждан в управлении делами своего государства, будь то непосредственно (т.е. путем референдума, выборов или личного участия в деятельности органов государства) или через избираемых ими же представителей в органах государственной власти или местного самоуправления, является выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей власти. При анализе механизма народовластия различают две главные формы демократии: прямую (непосредственную) и осуществляемую через органы власти, прежде всего представительные учреждения и другие выборные органы. Конституция объявила референдум и выборы не вообще высшим выражением власти народа, а высшим непосредственным ее выражением, т.е. высшим среди форм непосредственной демократии.

В части третьей комментируемой статьи названы формы непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти, имеющие наибольшую социальную значимость: референдум и выборы.

Именно референдум обеспечивает наиболее полное участие граждан в управлении делами государства. При проведении референдума Российской Федерации действуют общие принципы избирательного права: всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Практически общими являются основные гарантии избирательных прав и прав на участие в референдуме — не случайно они закреплены в одном федеральном законе. Каждый участник референдума обладает одним голосом и голосует лично. Участие в референдуме является свободным, контроль за волеизъявлением гражданина не допускается. В ходе референдума никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. В референдуме имеет право участвовать каждый гражданин Российской Федерации, достигший на день проведения референдума Российской Федерации 18 лет. Гражданин РФ, проживающий или находящийся в период подготовки и проведения референдума Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, обладает всей полнотой прав на участие в референдуме. Не имеет права участвовать в референдуме Российской Федерации гражданин РФ, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

Референдум в соответствии со ст. 7 Закона не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения. Референдум не проводится в течение года после дня официального опубликования (обнародования) результатов референдума с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса.

**4.2 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"**

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ**

**ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Принят

Государственной Думой

22 мая 2002 года

Одобрен

Советом Федерации

29 мая 2002 года

с изм., внесенными Федеральным законом от 24.12.2002 N 176-ФЗ,

Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 N 15-П,

Федеральным законом от 23.12.2003 N 186-ФЗ,

Постановлений Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 N 4-П,

от 14.11.2005 N 10-П,

Федеральным законом от 24.11.2008 N 207-ФЗ)

Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

В последней редакции федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан российской федерации" устанавливается, что демократические свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти.

Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

На что надо прежде всего следует обратить внимание в новом законе?

Прежде всего следует уделить внимание тому, что закон реализует право человека и гражданина на участие в управлении делами государства, которое закреплено в ст.32 конституции РФ ч.1, ст.3 ч.2. положения данной статьи непосредственно вытекают из статьи 21 всеобщей декларации прав человека, а так же из статьи 25 международного пакта о гражданских и политических правах, которая предписывает, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений имеет право и возможность:

- принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредством свободно выбранных представителей;

- голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

- допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Участие граждан в управлении делами своего государства, будь то непосредственно (т.е. путем референдума, выборов или личного участия в деятельности органов государства) или через избираемых ими же представителей в органах государственной власти или местного самоуправления, является выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей власти. При анализе механизма народовластия различают две главные формы демократии: прямую (непосредственную) и осуществляемую через органы, прежде всего представительные учреждения и другие выборные органы.

Конституция объявила референдум и выборы не вообще высшим выражением власти народа, а высшим непосредственным ее выражением, т.е. высшим среди форм непосредственной демократии.

В части третьей комментируемой статьи названы формы непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти, имеющие наибольшую социальную значимость: референдум и выборы.

Референдум есть голосование по тому или иному вопросу; решения, принятые на референдуме, сами по себе обладают юридической силой и в каком- либо утверждении не нуждаются. Согласно конституции, референдум назначается президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом (см. комментарий к статье 84).

Именно референдум обеспечивает наиболее полное участие граждан в управлении делами государства. Участие в референдуме имеет низший возрастной ценз, который составляет в России всего 18 лет и не сопряжено для гражданина России ни с какими другим ограничениями.

Именно референдум обеспечивает наиболее полное участие граждан в управлении делами государства.

Каковы же остальные положения о референдуме в федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"?

Федеральным законом установлено прямое действие его норм и их верховенство по отношению к формам иных федеральных законов. В случае противоречия федеральных законов, а также законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" применяются нормы названного федерального закона (пункт 7 статьи 1).

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" устанавливает стабильность нормативно-правовой базы выборов и референдума: принятые в установленном законом порядке изменения и дополнения в законы, иные нормативные акты о выборах или референдуме вступают в силу только после окончания избирательной кампании, проведения референдума (пункт 6 статьи 1).

Уточнено понятие всеобщего избирательного права. Установлена недопустимость введения ценза оседлости для приобретения пассивного избирательного права (пункт 5 статьи 4).

В статье 12 федерального закона оговаривается обязательность проведения референдумов:

1. Референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской

Федерации, местный референдум назначается и проводится в порядке и в сроки, которые установлены соответственно федеративным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации", настоящим федеративным законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

2. Принятие органом государственной власти или органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который в соответствии с федеральным конституционным законом может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу. Процедура назначения референдума описана в статье 16:

1. Референдум назначается в соответствии с конституцией и федеральным конституционным законом.

2. Референдум субъекта Российской Федерации назначается органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим федеральным законом, конституцией, уставом, законом субъекта Российской Федерации.

3. Местный референдум назначается органом местного самоуправления в соответствии с настоящим федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

4. Референдум назначается только на календарный выходной день. Не допускается назначение референдума на праздничный день. Решение о проведении референдума Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации должно быть опубликовано не менее чем за 60 дней до дня голосования, местного референдума – не менее чем за 45 дней.

5. В соответствии с законом субъекта Российской федерации, уставом муниципального образования дата проведения референдума не позднее чем за 25 дней до референдума может быть перенесена на более поздний срок (но не более 90 дней) уполномоченным на то органом в целях совмещения референдума с иным референдумом либо выборами. Решение о назначении референдума, а также о перенесении даты голосования в соответствии с пунктом 5 настоящей статьи публикуется в СМИ не позднее чем через 6 дней со дня его принятия. Статья 14 перечисляет обстоятельства, исключающие проведение референдума:

1. Референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения на территории референдума, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

2. Законом субъекта Российской Федерации может быть установлен срок, в течение повторный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать двух лет со дня официального опубликования результатов референдума.

3. Не допускается установление обстоятельств, исключающих проведение референдума, за исключением указанных в данной статье.

В статье 15 содержится ряд норм, регламентирующих порядок выдвижения инициативы проведения референдума, подготовки и проведения референдума:

- инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит гражданам Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме. Законы могут определять иных субъектов;

- каждый гражданин или группа граждан, имеющих право на участие в референдуме, а равно общественные объединения, зарегистрированные органами юстиции не позднее, чем за шесть месяцев до дня обращения с инициативой проведения референдума;

- для назначения референдума субъекта Российской Федерации в орган, установленный законом субъекта Российской Федерации, должны быть представлены подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения;

- законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена реализация инициативы проведения местного референдума также в форме собрания участников референдума.

В статье 33 закона устанавливается минимальный количественный состав инициативной группы по проведению референдума субъекта Российской Федерации (не менее 20 человек), местного референдума (не менее 10 человек).

В статье 13 закона установлен перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум:

1. вопросы, подлежащие вынесению на референдум Российской Федерации, а также вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум Российской Федерации, определяются федеральным конституционным законом.

2. На референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации.

3. на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органа власти, а также о проведении досрочных выборов;

- о формировании состава органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления, персональном составе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- об избрании, утверждении, о назначении либо о даче согласия на назначение, на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц;

- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

4. Вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина.

5. Вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы на него можно дать только однозначный ответ.

6. Не допускается установление ограничений для вопросов, выносимых на референдум, за исключением указанных в данной статье.

В силу пункта 9 статьи 33 федерального закона избирательные комиссии (комиссии референдума) должны проверять соответствие вопросов референдума этим требованиям. в том числе возможно и проведение филологической экспертизы.

Федеральным законом предусмотрено, что фонды для участия в референдуме создаются в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований (пункт 19 статьи 47).

Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" введено понятие "регистрация участников референдума"(статья 17).

Согласно пункту 8 статьи 22 центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления организует государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума и участвует в осуществлении этих функций.

В целях устранения "двойного учета" уточнен порядок составления участников референдума. Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 18 федерального закона основанием для включения гражданина РФ в эти списки на конкретном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории этого участка, определяемый в соответствии с федеральным законодательством.

В соответствии с частью 3 статьи 55 конституции Российской Федерации, устанавливающей, что права и свободы человека могут быть ограничены федеральным законом только в той части, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц, в пункте 6 статьи 18 закона применительно к проведению референдума включено положение о том, что при их проведении военнослужащие, проходящие воинскую службу по призыву в воинских частях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования, в списки не включаются, если они не являлись жителями данного муниципального образования на момент призыва (пункт 6 статьи 18).

Избирательные округа должны образовываться при соблюдении принципа примерного равенства избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях – не более чем на 15 процентов, при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей может превышать указанный предел, но не более, чем на 30 процентов.

Нормы федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", касающиеся вопросов статуса кандидатов, зарегистрированных кандидатов, агитации и финансирования при проведении референдумов, призваны исключить возможность злоупотреблений при проведении предвыборной агитации, финансировании кандидатами, зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, блоками своих избирательных кампаний, а также злоупотреблений должностным и служебным положением кандидатов, зарегистрированных кандидатов.

Что касается финансирования организации и проведения референдума, осуществляемого комиссиями референдума, то в законе закреплен принцип исключительно бюджетного финансирования. В случае отсутствия бюджетного финансирования предусмотрен механизм получения соответствующими комиссиями кредитов банков (пункты 4 и 5 статьи 46 федерального закона).

Правовое обеспечение равных условий доступа к агитации через средства массовой информации содержится в статьях 39, 40, 41 федерального закона: предоставление бесплатного эфирного времени, равные условия доступа к платному эфирному времени, печатным площадям периодических печатных изданий.

Введена обязанность инициативных групп по проведению референдума предоставлять в комиссии референдума экземпляры агитационных печатных материалов или их копий (пункт 1 статьи 43 федерального закона).

Запрещается бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

В соответствии с законом РФ «О референдуме российской федерации» граждане РФ, общественные объединения вправе в любых допускаемых законом формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию за или против проведения референдума РФ, за или против участия в референдуме РФ, за или против законопроекта, действующего закона или иного вопроса, выносимого на референдум РФ.

Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. запрещается пропаганда социального, расового, национального религиозного или языкового превосходства.

Запрещается проводить агитацию, распространять любые агитационные материалы :

- федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, а также их должностным лицам при исполнении служебных обязанностей;

- воинским частям, военным учреждениям и организациям;

- благотворительным организациям и религиозным объединениям;

- членам избирательных комиссий, членам комиссий по проведению референдума РФ.

Агитация заканчивается в ноль часов по местному времени накануне дня, предшествующего дню проведения референдума РФ. В день проведения референдума и в день предшествующий ему агитация запрещается.

Агитация может проводиться :

- через средства массовой информации;

- путём проведения различным мероприятий;

- путём выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов;

- в иных не запрещённых законом формах.

Запрещается проведение агитации, сопровождаемой предоставлением гражданам бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, а также выплатой денежных средств.

Все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. распространение анонимных агитационных материалов запрещено.

Вывешивание агитационных материалов на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещениях комиссий по проведению референдума РФ в помещениях участков референдума запрещается.

Средства массовой информации, одним из учредителей которых являются государственные органы, предприятия, учреждения и организации либо которые полностью или частично финансируются за счёт государственных средств или средств местного самоуправления, обязаны обеспечить равные возможности для агитации за или против вопроса, вынесенного на референдум РФ.

Комиссии референдума обеспечивают реализацию и защиту права на участие в референдуме граждан РФ, осуществляют подготовку и проведение референдумов в Российской Федерации (пункт 3 статьи 21 федерального закона). Соответственно, в большинстве статей федерального закона в той или иной мере содержатся функции, полномочия и обязанности комиссий референдума.

Регистрация инициативных групп по проведению референдума, контроль за проведением агитации по вопросам референдума, применение мер ответственности за нарушение настоящего федерального закона, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, подсчет голосов участников референдума, определение результатов референдума, издание в случаях, предусмотренных законом, инструкций и иных нормативных актов – вот неполный перечень инструкций комиссий референдума, установленных федеральным законом.

Статья 21 федерального закона устанавливает систему избирательных комиссий, комиссий референдума. как и ранее, эти комиссии составляют единую соподчиненную систему только соответственно уровню выборов. Решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий. Решения комиссии, противоречащие федеральным конституционным законам, федеральным законам или законам субъектов РФ, либо принятые с превышением установленных полномочий, подлежат отмене в вышестоящей комиссии.

Уточнен порядок формирования центральной избирательной комиссии Российской Федерации (пункт 2 статья 22 федерального закона), а также комиссий референдума субъектов РФ, окружных территориальных и участковых комиссий референдума (статья 23 федерального закона). половина членов комиссии субъекта РФ, окружной комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъектов Российской Федерации, другая половина назначается исполнительным органом государственной власти субъектов РФ.

Формирование территориальных комиссий референдума, а также окружных выполняется выборным органом местного самоуправления.

Не менее одной трети членов соответствующих комиссий референдума должно быть назначено на основе поступивших предложений каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в государственной думе, а также на основе поступивших предложений объединений, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и в выборном органе местного самоуправления.

Право предлагать кандидатуры также предоставлено избирательным комиссиям прежнего состава, действующим на постоянной основе.

Кроме того, федеральным законом установлено, что государственные либо муниципальные служащие не могут составлять более трети от всего числа членов соответствующей комиссии референдума.

Закреплен статус центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации как государственных органов, осуществляющих подготовку и проведение референдумов Российской Федерации и действующих на постоянной основе (пункт 9 статья 21, пункт 1 статья 22, пункт 8 статья 23 федерального закона).

Комиссиям референдума законом предоставлено правило рассматривать и принимать решения по существу жалобы на решения и действия (бездействие) комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающие права граждан на участие в референдуме (пункт 6 статья 63).

Широкими полномочиями закон наделяет комиссии при осуществлении контроля за финансированием инициативных групп.

Наиболее важный и ответственный этап деятельности комиссий референдума, в котором задействованы все звенья системы комиссий, - организация, голосование, подсчет голосов участников референдума, установление результатов референдума. правовое регулирование данного этапа достаточно подробно и детально, что делает этот этап максимально открытым и гарантированным от фальсификаций, осуществляется в главе 9 федерального закона.

Вопросы организации и порядка голосования, подсчета голосов участников референдума, установление результатов референдума и их опубликование регулируется статьями 49-62 федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". В силу пункта 3 статьи 66 федерального закона указанные статьи закона (за исключением статей 61-62) применяются при проведении всех референдумов, проводимых после вступления в силу данного федерального закона, в том числе и тех, что назначены до его вступления в силу. таким образом, все комиссии, в том числе и находящиеся на заключительном этапе избирательной кампании, с 30 сентября 1997 года обязаны были применять нормы указанных статей закона. это требование не распространялось только на избирательные комиссии, осуществлявшие дополнительные выборы (взамен бывших депутатов) или повторные выборы, для обеспечения равенства прав граждан при проведении одних и тех же выборов.

Нормы статей 49-62 федерального закона призваны обеспечить открытость и гласность важнейшего этапа избирательной кампании, при этом все избирательные действия на всех референдумах, проводимых в рф, унифицируются.

В статье 49 федерального закона устанавливаются требования к помещению для голосования, в статье 51 устанавливаются требования для избирательного бюллетеня для голосования в референдуме, требования к его изготовлению, степени защиты. в пункте 16 указанной статьи перечислены случаи, когда избирательная комиссия может непосредственно изготавливать бюллетени. Допускается также передача данных протокола об итогах голосования по техническим каналам связи в вышестоящую комиссию с последующим обязательным предоставлением всей избирательной документации при наступлении первой возможности (пункты 30, 31 статьи 56 федерального закона). Данные положения закона могут существенно снизить расходы на организацию выборов, референдума на избирательных участках, участках референдума, образованных в труднодоступных местах.

Статьи 52, 53, 54 федерального закона содержат своего рода "единый порядок" голосования, в том числе досрочного и вне помещения для голосования. В соответствии с пунктом 3 статьи 53 федерального закона избирательный бюллетень для голосования, в частности, на референдуме, заполненный проголосовавшим досрочно, вкладывается в конверт и заклеивается. на месте склейки на конверте, кроме подписей двух членов комиссии референдума, проставляется подпись проголосовавшего. при организации голосования вне помещения для голосования комиссии референдума обязаны вести специальный реестр, в котором регистрируются все поданные заявления избирателей, участников референдума, желающих проголосовать вне помещения для голосования.

Статья 55 федерального закона содержит единые для всех выборов и референдумов требования к протоколу участковой комиссии об итогах голосования.

В статье 56 федерального закона описываются действия комиссий при заполнении протокола, подписании протокола об итогах голосования и его направления в непосредственно вышестоящую комиссию.

В статье 58 устанавливаются основания для признания выборов несостоявшимися и недействительными. соответствующая комиссия референдума признает итоги недействительными в случае :

а) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления участников референдума;

б) если они признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части участков референдума;

в) по решению суда.

В 59 статье регулируются некоторые, наиболее важные вопросы, возникающие при повторном голосовании.

В статье 60 федерального закона установлены сроки опубликования результатов выборов, референдума.

В статье 62 определяется порядок использования государственной автоматизированной системы при проведении выборов, референдума.

Одним из условий проведения свободных выборов является открытость и гласность при их подготовке и проведении. федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" содержит ряд норм, обеспечивающих эти условия проведения референдумов при их проведении, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов референдума.

Заседания комиссий референдума проводятся открыто. Согласно пункту 1 статьи 26 федерального закона на всех заседаниях вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий, член или уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума. Им не требуется дополнительное разрешение. На заседаниях также вправе присутствовать представители средств массовой информации. Гласность в деятельности комиссий референдума обеспечивается присутствием наблюдателей.

В статье 26 федерального закона достаточно подробно указаны их права и обязанности. В соответствии с пунктами 3 и 5 этой статьи наблюдатели вправе присутствовать на участках референдума в день голосования с момента начала работы участковой комиссии референдума и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования. наблюдатели также вправе присутствовать в иных комиссиях референдума при установлении итогов голосования и подсчете голосов.

В пункте 13 статьи 26 федерального закона уточнен порядок приглашения в Российскую Федерацию иностранных наблюдателей.

Пунктом 4 статьи 60 закона предусмотрена также официальная публикация полных данных о результатах референдума в объеме данных протоколов соответствующих комиссий референдумов всех уровней.

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" предусматривает как государственно-правовую, так и административную и уголовную ответственность за нарушение избирательных прав на участие в референдуме, участие в выборах граждан Российской Федерации.

**5. Практика проведения референдумов в России**

Принцип народного суверенитета означает, что все полномочия на осуществление государственной власти (законодательной, исполнительно-распорядительной и судебной) институты и должностные лица государства приобретают в результате свободно выражаемой в той или иной форме воли народа. Только воля народа делает государственную власть правомерной и легитимной.

Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум. Наиболее очевидной и полной формой выявления мнения населения является референдум в субъектах Российской Федерации. Под выявлением мнения населения должна подразумеваться процедура, вследствие реализации которой должны быть получены результаты, позволяющие ответить на ряд вопросов.

Одними из самых актуальных в наши дни вопросов, которые решает население, являются вопросы по изменению границ территории субъекта, муниципального образования, а также отношение населения к строительству какого-либо объекта, например атомной станции или завода.

Примером первой ситуации может послужить Тюменская область, где осенью 2001 года в 18 из 22 районов области успешно прошли референдумы по вопросу укрупнения муниципальных образований.

Процесс укрупнения муниципальных образований преследовал несколько целей, в том числе и то, что отказ от поселенческой модели местного самоуправления и произведение укрупнения позволяют более эффективно расходовать средства и осуществлять контроль за равномерным их распределением по территории муниципального образования. Также ожидалось, что значительно сократится штат чиновников.

Таким образом, нужно отметить, что все эти действия могут повлечь далеко идущие последствия. Это видят многие политики, в частности, Союз правых сил – партия, у которой есть своя программа поддержки местного самоуправления. В июле 2001 года в муниципальных образованиях юга Тюменской области побывала Ирина Хакамада, которая предприняла эту поездку специально в связи с намечавшимися референдумами.

Одним из ярких примеров проведения экологического референдума является Костромская область. 8 декабря 1996 г. в Костромской области прошел первый в нашей стране региональный экологический референдум, на котором решался вопрос о согласии населения Костромской области с размещением и строительством атомной станции в Костромской области. Отрицательно на вопрос, вынесенный на референдум, ответили 87,43% граждан области, принявших участие в референдуме.

Результаты этого референдума оценивались как крупный успех экологической общественности, инициировавшей его проведение, так как, несмотря на агитацию Министерства атомной энергетики, концерна "Росэнергоатом", удалось прекратить строительство Костромской АЭС. Этот референдум был тем прецедентом, на котором основывали свою позицию инициаторы последующих экологических референдумов.

Хотелось бы отметить последствия проведения этого референдума. Совершенно очевидно, что сам факт проведения референдума, его результаты создавали опасность для атомных государственных ведомств, поскольку общественные экологические организации во многих регионах России стали выходить с инициативой о проведении аналогичных референдумов в своих регионах.

Летом 1998 года, то есть через полтора года после проведения анти-атомного референдума, в Костромской областной суд была подана жалоба от нескольких граждан, проживающих в поселке Чистые Боры и городе Буй (где планировалось разместить АЭС), о нарушении их прав и свобод в связи с проведением референдума по вопросу строительства Костромской АЭС.

Правовым основанием жалобы послужило Заключение Аналитического центра по правовой политике Президента РФ, подписанное заместителем директора Института государства и права Российской академии наук, профессором Иконицкой И.А. В этом документе делается необоснованный с правовой точки зрения и нелогичный вывод о незаконности как Постановления Костромской областной Думы от 25 апреля 1996 г., назначившего дату проведения референдума, так и самих результатов референдума. Правовое значение данного заключения весьма спорно, поскольку его исходящий номер идентичен исходящему номеру такого же Заключения о незаконности планируемого референдума по Ростовской АЭС. Это, очевидно, свидетельствует о том, что оба заключения были под копирку подготовлены по заказу Минатома, увидевшего в Костромском референдуме и возможных референдумах в других регионах угрозу прекращения дальнейшего строительства атомных станций в нашей стране.

Несмотря на то, что обжалование результатов референдума не подсудно суду общей юрисдикции, и в жалобе не был указан ответчик, дело было принято к производству. Судья собственным определением привлекла к участию в деле в качестве заинтересованной стороны Костромскую областную Думу и Костромское общественное экологическое движение "Во имя жизни".

По просьбе движения "Во имя жизни" в процессе приняли участие юрист Института "Экоюрис" Екатерина Хмелева и адвокат Московской областной коллегии адвокатов, консультант Института "Экоюрис", Екатерина Гречушкина.

После нескольких месяцев судебных слушаний, несмотря на обоснованную правовую позицию в защиту референдума, доказывающую полную несостоятельность доводов заявителей, 25 января 1999 года судьей Костромского областного суда В.В. Царевой было принято решение об удовлетворении жалобы.

В своем выступлении в прениях представитель Костромской областной Думы высказал надежду, что в решении суда "принципы Конституции Российской Федерации, законность восторжествуют, высшая непосредственная власть народа, выраженная гражданами Костромской области на референдуме, обретет подтверждение в духе правового и демократического государства".

К сожалению, суд не смог оправдать этих надежд, встать на защиту конституционных прав граждан и доказать свою независимость от давления атомного лобби, которое было очевидно в ходе судебного процесса.

Решение Костромского областного суда было обжаловано в Верховный Суд РФ и пока еще не вступило в силу. Но мне кажется, что именно сейчас необходимо опубликовать имеющие огромное общественное значение процессуальные документы, обосновывающие незаконность и неправомерность этого решения суда, которое фактически перечеркнуло голоса трехсот тысяч граждан, высказавшихся против строительства АЭС.

Нужно отметить, что нельзя равнодушно относиться к сложившейся ситуации. Это был первый экологический референдум и поэтому, приводимые правовые аргументы могут быть использованы при защите результатов состоявшихся экологических референдумов, а также при планировании и инициировании новых. Кроме того, важно, чтобы правовая несостоятельность решения Костромского областного суда, продемонстрировавшего слабость и зависимость судебной системы, была открыта для общественности, защищающей экологические интересы.

Хотелось бы сказать о референдумах по принятию Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации, которые прошли в нескольких субъектах Российской Федерации. Несомненно, что референдумы проходили по-разному и имели различный результат. Одним из ярких примеров референдума по принятию Конституции субъекта РФ, является референдум, проведенный в республике Тува в 2001 году.

Верховный хурал (парламент) Республики Тува одобрил проект новой Конституции и принял решение вынести его на всенародный референдум 6 мая 2001 года. Проект был предложен президентом республики Шериг-оолом Ооржаком в связи с тем, что в старой Конституции многие статьи давно перестали действовать, расходились с федеральным законодательством и постоянно подвергались изменениям.

Интересно, что буквально за неделю до принятия проекта республиканская прокуратура обратила внимание парламента на большое количество (около 40) несоответствий в новом проекте Конституции федеральному законодательству. И это несмотря на то, что, по уверениям представителей исполнительной власти, проект прошел экспертизу в Министерстве юстиции России. В рекордно короткий срок, всего за одно заседание, Конституционная комиссия Тувы ликвидировала все противоречия и представила депутатам исправленный проект. Парламентарии получили на руки новый вариант Конституции за сорок минут до начала голосования и, естественно, даже не успели с ним толком ознакомиться.

Если следовать букве закона, решение о вынесении Конституции на референдум таило в себе множество юридических ошибок. В частности, согласно ст. 63 действовавшей на тот момент Конституции Тувы парламент обязан был не просто вынести текст на референдум, а подробно обсудить его не менее чем в двух чтениях (чего сделано не было). Последние же поправки в Конституцию вообще вносились неизвестно как - Конституционная комиссия Тувы, почти сплошь состоящая из лично преданных президенту республики людей, не имеет юридических полномочий на подобное законотворчество.

Таким образом, можно сделать вывод, что проект новой Конституции Республики Тува, был во многих вопросах не доработан, однако был вынесен на референдум, состоявшийся 6 мая 2001 года.

Однако необходимо отметить, что Конституция Республики Тува была принята подавляющим большинством 7 мая 2001 года. В голосовании приняли участие 85,46% избирателей, имеющих право голоса. Высказались “за” - 85,46%, “против” - 18,69%.

Среди главных положений Основного закона Республики Тува, следует отметить замену статуса “президента” на статус “глава правительства”, который будет обладать более широкими полномочиями, а также создание двухпалатного парламента из 162 депутатов, 32 из которых будут работать на постоянной основе.

Таким образом, нужно подчеркнуть, что как показывает практика, в период всеобщей демократизации общества, институт референдума, как форма демократии и непосредственного участия населения в решении социальных, политических и экономических вопросов широко используется в нашей стране.

**Заключение**

Свобода выбора является важнейшим фактором интеллектуального совершенствования человека, нормального духовного и нравственного развития каждой личности. Как верно подметил английский теоретик политического либерализма Дж. Милль, идеи которого и поныне определяют развитие конституционного права, способность человека понимать, судить, различать, что хорошо и что дурно, умственная деятельность и даже нравственная оценка предметов упражняются только тогда, когда человек делает выбор. Этим следует объяснить и то обстоятельство, что для политически активных граждан референдум – это нормальная потребность и возможность выражения своей позиции.

Конституция Российской Федерации провозглашает и закрепляет единственным источником власти многонациональный народ России и признает за ним полноту верховной власти, определяет механизм ее осуществления, где лидирующее положение занимает непосредственное волеизъявление народа (прямое правление), а высшим его проявлением являются референдум и выборы.

Вышесказанное позволяет судить об изменении в приоритете форм осуществления народом принадлежащей ему государственной власти в пользу непосредственной демократии. Следует определить роль и значение референдума как самой яркой формы непосредственного волеизъявления народа.

Подводя некоторые итоги, можно отметить, что сегодня, когда доверие к демократии в России подорвано, когда “нет консенсуса о том, является ли парламентская демократическая организация власти лучшей в российских условиях”, когда низок уровень правовой культуры населения, когда несовершенно законодательство и неразвита экономическая база общества, нельзя говорить однозначно о роли референдумов в процессе становления и развития демократического правового государства в России.

Политическое значение института референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние, в свою очередь, - возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной ее части.

Однако необходимо обратить внимание, что свою политическую и демократическую функцию референдум может выполнить только при наличии согласованного законодательства. Тем не менее, зачастую законодательство субъектов федерации противоречит федеральному законодательству, из-за чего возникают пробелы и коллизии в праве. Хотелось бы отметить и то, что до сих пор не принят закон о местных референдумах, который бы значительно помог систематизировать местное законодательство.

Большую остроту обозначенной проблеме придает отсутствие системы согласования между органами власти субъектов Федерации и федеральными органами власти при принятии решений о проведении всероссийского референдума по вопросам совместного ведения. Кроме того, от органов власти на местах во многом зависит психологический фактор, определяющий, в конечном счете, придут люди голосовать или нет.

Кроме того, юридическая природа правовых актов, принимаемых с помощью референдума и государственными органами, одинакова – они являются плодами государственно-властной деятельности и воплощают государственную волю народа – верховного обладателя власти.

Отсюда следует, что механизм реализации решений референдума и ответственность за их неисполнение должны быть такими же, как предписывает теория и правовая действительность.

Только с усвоением народом демократических ценностей важнейший демократический институт референдума начнет играть все более и более важную роль в процессе становления и развития демократического правового государства в России. Сегодня идет совершенствование законодательства о референдумах, в России, и как показывает практика, институт референдума широко используется, а значит, происходит становление и развитие демократического государства и роль и место в этом референдума велика.

**Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации. – Ростов н/Д: Феникс, 2008. – 62с.

2. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года // Сборник законов Российкой Федерации 2007. №5.

3. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года // Сборник Законов . 2007. № 67.

4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года // СПС «Консультант плюс». №131

5. Сборник законов Российской Федерации. С изменениями и дополнениями на 1 сентября 2007 года. – М.: Эксмо, 2007. с 960.

#### 6. Бaглaй M.B. Koнcтитyциoннoe пpaвo PФ / учебник - M., 2001. с 356

#### 7. Дoмpин A.H. Фeдepaльнaя интepвeнция: ocoбeннocть пpaвoвoгo peгyлиpoвaния в зapyбeжныx cтpaнax. / Oчepки кoнcтитyциoннoгo пpaвa инocтpaнныx гocyдapcтв: / Oтв. peд. Д.A. Koвaчeв. - M., 1999.

#### 8. Koзлoвa E.И., Kyтaфин O.E. Koнcтитyциoннoe пpaвo Poccии / учебник- M., 2002. с 565.

9. Кривачев А.А. Роль и место выборов и референдумов в процессе развития правового демократического государства в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. С 38-45.

10. Платковский В.В. Референдум в России: итоги демократических преобразований / - М.: Социс. 1995 С.12.

11. . Устинов Д.Ю. Народовластие как важнейшая основа конституционного строя России / Конституционные чтения. Межвузовый сборник научных трудов - Саратов: ПАГС, 2000 с 26-29.